

ประชาธิปไตย และ รัฐธรรมนูญเบื้องต้น

กับ

การร่างรัฐธรรมนูญ

โดย

ปรีดี พนมยงค์

นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร

ผู้จัดพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๑๓

การร่างรัฐธรรมนูญ

โดย

ปรีดี พนมยงค์

นายปรโมทย์ พงสุนทร
ผู้จัดพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๑๓



www.pridi-phoonsuk.org



Change**Fusion** **OPENBASE**.in.th



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามแก้ไขเพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

ประชาธิปไตย และ รัฐธรรมนูญ เบื้องต้น

กับ

การร่างรัฐธรรมนูญ

โดย

ปรีดี พนมยงค์

—๑—

ประชาธิปไตยเบื้องต้น

๑.๑. ท่านทั้งหลายส่วนมากย่อมสังเกตได้ว่าในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์นั้น มนุษย์ได้ใช้สัญญาณที่แสดงออกโดยท่าทาง กิริยา อิริยาบถ และ อาการต่างๆ นอกจากภาษาพูดและภาษาเขียนซึ่งมีผู้ประดิษฐ์ขึ้นในโลกประมาณ ๕๐๐๐ ปีมานี้เอง หลายศัพท์ในภาษาต่างๆ ก็เพิ่งมีผู้คิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ เช่นคำว่า “ประชาธิปไตย” นั้นเพิ่งมีผู้ตั้งเป็นศัพท์ขึ้นเมื่อประมาณ ๕๐ ปีมาแล้ว ฉะนั้นเราไม่ควรอาศัยเพียงแต่ภาษาพูดกับภาษาเขียนเป็นหลักวินิจฉัยว่าปวงชนชาวไทยและมนุษยชาติไม่รู้จักการปกครองประชาธิปไตยเพราะไม่เข้าใจความหมายของศัพท์ว่าประชาธิปไตย แม้ผู้แสดงตนว่าเข้าใจประชาธิปไตยบางคนก็ยังใช้คำนี้ ต่างกับความหมายของสถาบันแห่งชาติ คือพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและพจนานุกรมสำหรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” อันเป็นสัญญาณของปวงชนไว้ว่า

“แบบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่”

เราควรพิจารณาว่าในยุคที่มนุษยชาติยังไม่มีภาษาเขียนและยังไม่มีผู้ใดคิดศัพท์ “ประชาธิปไตย” หรือศัพท์ในภาษาอื่น ๆ ที่เทียบได้กับคำนั้น มนุษยชาติได้รู้จักปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่หรือไม่

ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ในหลายบทความแล้วว่าระบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมกันกับการมีมนุษยชาติในโลกนี้ ต่อมาระบบประชาธิปไตยปฐมกาลได้ถูกทำลายโดยระบบทาสและระบบศักดินา

ปวงชนชาวไทยสมัยก่อนที่จะตกอยู่ภายใต้ระบบทาสกับระบบศักดินานั้นก็มีได้มีลักษณะพิเศษแตกต่างกับมนุษยชาติในโลกที่จะไม่รู้จักปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่ หากปวงชนชาวไทยรู้จักปกครองสังคมหรือกลุ่มชนของตนโดยล้อมติปวงชนเป็นใหญ่มาแล้วตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ ต่อมาเมื่อตกอยู่ภายใต้ระบบทาสกับระบบศักดินาจึงทำให้ระบบปกครองประชาธิปไตยปฐมกาลนั้นเสื่อมไปในชั่วระยะเวลาหลายพันปี แม้กระนั้นซากแห่งการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ยังเหลืออยู่บ้างในชนบทก่อนรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๙๐ คือยังมีธรรมเนียมประเพณีซึ่งบทกฎหมายที่จัดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรรับรองว่าผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านนั้นเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้น ถ้าตำแหน่งเจ้าอาวาสของวัดส่วนมากในชนบทว่างลงทางคณะสงฆ์ก็ปรึกษาพระภิกษุในวัดกับชาวบ้านคัดเลือกเจ้าอาวาสองค์ใหม่ การทำนาในหลายท้องที่มีการลงแขกช่วยกันไถนา ดำนา

เกี่ยวข้อง และต่างก็ช่วยกันในการปลูกที่พัศกอ้ายหลายแห่ง ฯลฯ
 อากักริยาที่ราษฎรในชนบทแสดงออกนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งประชาธิปไตย
 โดยปรุณกาลที่ยังมีซากตกค้างอยู่ ถ้าหากผู้ใดถามราษฎรว่าประชาธิปไตย
 คืออะไร ราษฎรทุกคนก็ยังไม่อาจตอบให้ถูกต้องได้เพราะศัพท์
 นั้นเป็นคำซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในภาษาไทย

การที่ปวงชนชาวไทยได้รับพระราชทานสิทธิประชาธิปไตยนั้นมา
 จากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โดยคณะราษฎรเป็นผู้นำขอพระราช
 ทานนั้น ได้ทำให้พวกที่มีซากที่สันทาสและที่สันทักคินาเกิดความ
 ไม่พอใจจึงได้พยายามต่อต้านด้วยกลวิธีต่างๆ รวมทั้งใส่ความว่าราษฎร
 ไม่เข้าใจประชาธิปไตยบ้าง ไม่เข้าใจคำว่า “รัฐธรรมนูญ” คืออะไร
 บ้าง และเสกสรรปั้นแต่งว่าราษฎรเข้าใจผิดไปว่า “รัฐธรรมนูญคือลูก
 พระยาพหล” ผู้ที่ไม่ศึกษาถึงประวัติของคำนั้นก็พากันหลงเชื่อคำโฆษณา
 นั้นแล้วนำมาเล่าต่อๆ กันมา ถ้าหากเราปรารภนาสัจจะแห่งประวัติของ
 คำนั้นว่าเป็นมาอย่างไร เราอาจทราบได้ว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น
 เพิ่งมีผู้เสนอขึ้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕
 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสยามนั้น ใช้คำว่า “ธรรมนูญการปกครอง
 แผ่นดินสยาม” แต่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม
 ๒๔๗๕ เห็นว่าควรใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นศัพท์ทางทฤษฎีใหม่
 เพื่อกะทัดรัด จึงเป็นรองกรรมดาทุกศัพท์ทางทฤษฎีใหม่นั้น ในระยะ
 แรกๆ ราษฎรไม่เข้าใจได้ทั่วถึง อย่างไรก็ตามผู้เข้าใจเป็นธรรมซึ่งไม่
 หลงเชื่อคำบอกเล่าง่ายๆ เช่นท่านที่เคยเป็นครูและนักเรียนในโรงเรียน
 ประถมและมีวัยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๘๐ นั้นคงยังจำกันได้ว่า

ท่านเคยสอนและเคยเรียนตามหลักสูตรสมัยนั้น ท่านที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านสมัยนั้นก็เคยชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญคืออะไร และการปกครองประชาธิปไตยคืออะไรเป็นพื้นเบื้องต้นที่ราษฎรพอเข้าใจได้ และวิทยุกรมโฆษณาการ (ต่อมาสมัยหลังเปลี่ยนชื่อเป็นกรมประชาสัมพันธ์) ก็ได้กระจายเสียงคำอธิบายพร้อมทั้งเพลงประกอบแทบทุกวัน ผู้มีใจเป็นธรรมย่อมไม่ได้รับความราษฎรไทยว่าไม่มีสติปัญญาพอที่จะเข้าใจได้ แต่ภายหลังรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๙๐ แล้วการชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงประชาธิปไตยสมบูรณ์ได้ลดน้อยลงไปและภายหลังที่สถาปนาระบบเผด็จการขึ้นแล้ว การชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจประชาธิปไตยสมบูรณ์ก็หยุดชะงักลง จึงทำให้บางคนที่ไม่ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนประถมและมัธยมเหมือนระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๙๐ ไม่เข้าใจหรือแส้งทำเป็นไม่เข้าใจ

ผู้ศึกษาประวัติการปกครองย่อมค้นคว้าหลักฐานที่เป็นสัจจะได้อีกว่า รัฐบาลพลฯ ได้เสนอพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗ ต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งให้ความเห็นชอบออกเป็นกฎหมายได้ รัฐบาลก็ได้แถลงเจตนารมณ์ให้ราษฎรทราบทั่วกันว่าในการออกกฎหมายนั้นก็เพื่อให้ราษฎรปกครองตนเองโดยถ้อยมือปวงชนเป็นใหญ่ตั้งแต่ชั้นตำบลขึ้นมาจนถึงเมืองและนครเพื่อบางพื้นฐานประชาธิปไตยจากชนท้องถิ่นประกอบด้วยประชาธิปไตยระดับชาติทางสภาผู้แทนราษฎร เทศบาลเมืองได้จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด ส่วนเทศบาลตำบลได้จัดตั้งมากหลายตามกำลังของจำนวนผู้ตรวจการเทศบาลที่จะอบรมขึ้นมาได้ แต่ภายหลังเกิดระบบเผด็จการแล้ว ระบบนั้นก็อ้างเหตุผลอย่างเดียวกันกับซาก

แต่ข้าพเจ้ามีความเลื่อมใสและมีความเชื่อว่านิสิตนักศึกษามีสติปัญญาพอโดยอาศัยสามัญสำนึกอันเป็นตรรกวิทยาเบื้องต้นของมนุษยชนนั้นเป็นหลักวินิจฉัยว่าคำโฆษณาของผู้เห็นว่ไม่ควรเปลี่ยนระบบสมปรณาฯ นั้นควรได้รับความเชื่อถือหรือไม่

โดยที่ผู้ปรารถนาดีหลายท่านต้องการทราบความเห็นของข้าพเจ้าเกี่ยวกับประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญ และการร่างรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้าจึงสนองศรัทธาโดยเขียนบทความนี้เพื่อประกอบการพิจารณาของท่านทั้งหลาย

๑.๒. สำหรับผู้ที่รู้หลักภาษาไทยอยู่บ้างก็พอทราบได้ว่าคำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบขึ้นด้วยคำไทย ๒ คำคือ คำว่า “ประชา” ซึ่งหมายถึงหมู่คนหรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งหมายถึงอำนาจสูงสุด คำว่า “ประชาธิปไตย” ตามมูลศัพท์จึงหมายถึง “อำนาจสูงสุด

ของปวงชน” ดังนั้นแบบการปกครองประชาธิปไตยจึงต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่

ส่วนผู้ปรารถนาหาความเข้าใจจากคำอังกฤษ “DEMOCRACY” คำฝรั่งเศส “DÉMOCRATIE” หรือคำเยอรมัน “DEMOKRATIE” นั้นก็อาจทราบได้ว่าคำฝรั่งเศสสามนั้นแผลงมาจากคำกรีก “DEMOKRATIA” ซึ่งมาจากมูลศัพท์ “DEMOS” แปลว่า “ปวงชน” (สมุหนามของชนทั้งหลายหรือราษฎรทั้งหลาย) ผสมกับคำว่า “KRATOS” แปลว่าอำนาจ และ “KRATEIN” แปลว่าการปกครอง จึงมีความหมายว่าอำนาจสูงสุดของปวงชน การปกครองโดยมติของปวงชน

ดังนั้นไม่ว่าจะตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานกับฉบับสำหรับนักเรียน หรือตามความหมายของมูลศัพท์ หรือตามความหมายของคำฝรั่งเศสต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” จะมีความหมายเป็นอย่างอื่นไม่ได้นอกจากความหมาย “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” เพราะอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนซึ่งมีสิทธิกับหน้าที่ตามธรรมชาติของมนุษย์ชน

๑.๓. การที่ประชาธิปไตยถือมติปวงชนเป็นใหญ่ก็เพื่อราษฎรทั้งหลายที่ประกอบเป็นปวงชนนั้นได้มีรัฐบาลของปวงชนซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนราษฎร จึงจะเป็นรัฐบาลที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายให้มีความอุดมสมบูรณ์ในการครองชีพ และปลอดภัยจากการกดขี่เบียดเบียนระหว่างกัน อีกทั้งเพื่อให้ราษฎรทั้งหลายประพฤติดต่อกันตามศีลธรรมอันดีของประชาชนชาติ จึงจะดำรงคงมีความเอกราชและพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้

ชาติหนึ่งๆ ปัจจุบันนี้ประกอบด้วยชนที่มีฐานะและวิถีดำรงชีพ
ต่าง ๆ กันซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคืออภิสิทธิ์ชนซึ่งเป็นคน
จำนวนน้อยในชาติ กับ อีกฝ่ายหนึ่งคือสามัญชนซึ่งเป็นคนจำนวนส่วน
ข้างมากในชาติ

อภิสิทธิ์ชนได้แก่บุคคลที่มีฐานะพิเศษตามระบบศักดินาและ
บุคคลที่เป็นเจ้าสมบัติสมัยใหม่ มีทุนยิ่งใหญ่มหาศาลเป็นจักรวรรดินิยม
เป็นบรมมณานุภาพเหนือกว่านายทุนผู้รักชาติที่ท่ามาหาเกินโดยสุจริต
อภิสิทธิ์ชนหมายรวมถึงลูกสมุนที่ยอมตนเป็นเครื่องมือของอภิ
สิทธิ์ชนด้วย ในทางปฏิบัติแล้วอภิสิทธิ์ชนก็มีกำลังทรัพย์ใช้เป็นทุนใน
การเลือกตั้งได้ยิ่งกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายสามัญอยู่แล้ว ถ้าหาก
ตัวแทนของอภิสิทธิ์ชนได้เป็นวุฒิสมาชิกโดยไม่ต้องรับเลือกจากราษฎร
อภิสิทธิ์ชนกับลูกสมุนก็สามารถผูกขาดอำนาจการปกครองไว้โดยเด็ด
ขาดตลอดกาล ชาติก็จะมีรัฐบาลของอภิสิทธิ์ชนตลอดกาลโดยแต่งตั้ง
จากอภิสิทธิ์ชนตลอดกาล เป็นรัฐบาลที่กระทำการเพื่ออภิสิทธิ์ชน
ตลอดกาล อภิสิทธิ์ชนก็เป็นผู้แสวงผลประโยชน์ของชาติที่เกิดขึ้นด้วยน้ำพัก
น้ำแรงของปวงชนตลอดกาล อันเป็นการเบียดเบียนสามัญชนคนส่วน
มากซึ่งจะมีความอดกลัดขัดสนยังขึ้น ปวงชนที่เป็นพลังสำคัญของชาติ
ก็จะอ่อนเปลี้ยลงซึ่งเป็นการบั่นทอน การพัฒนาก้าวหน้าและการดำรง
ความเป็นเอกราชของชาติ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายที่
ประกอบกันเป็นปวงชนและเพื่อประโยชน์ของชาติ แบบการปกครอง
ประชาธิปไตยจึงต้องถือตามมติปวงชนเป็นใหญ่

๑.๕. ทศนะประชาธิปไตยเป็นทศนะที่เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่จะต้องสัมพันธ์กันอยู่เป็นกลุ่มชนหรือสังคมหรือเป็นชาติ ไม่มีบุคคลใดจะอยู่โดดเดี่ยวโดยลำพังได้ มนุษย์จึงต้องมีทศนะที่เป็นหลักนำความประพฤติของตนเพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่นในชาติเดียวกันเพื่อให้ชาติดำรงอยู่และเพื่อพัฒนาเติบโตก้าวหน้าต่อไปได้ ทศนะประชาธิปไตยจึงเป็นทศนะที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน แม้ว่ามนุษย์มีเสรีภาพส่วนบุคคลตามธรรมชาติ แต่มนุษย์ก็มิหนำซ้ำตามธรรมชาติในการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อมิให้เสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและเพื่อให้ชาติดำรงอยู่กับเติบโตพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้ ดังนั้นตั้งแต่ยุคปฏิรูปกาลจึงมีธรรมจริยาซึ่งมนุษย์มีจิตสำนึกตามธรรมชาติที่จะต้องใช้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลมิให้เป็นเหตุเสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและแก่ส่วนรวมของกลุ่มชน

ทศนะประชาธิปไตยจึงต่างกับทศนะที่เกิดจากคติ “ปัจเจกนิยม” (INDIVIDUALISM) ซึ่งถือเสรีภาพเฉพาะตัวของบุคคลเป็นใหญ่โดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ต่อส่วนรวมของปวงชนและชาติ จากรากฐานปัจเจกนิยมนี้ก่อให้เกิดลัทธิการเมือง, ลัทธิเศรษฐกิจ, และลัทธิเสพย์สุขหลายอย่างที่ขัดต่อธรรมจริยาส่วนรวมของปวงชนหรือที่เรียกว่าศีลธรรมอันดีของประชาชน อาทิ

ก. ลัทธิการเมือง “อนาธิปัตย์นิยม” (ANARCHISM) ลัทธิจำพวกนี้ถือว่าเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นสิ่งประเสริฐที่สุด ฉะนั้นแบบการปกครองของมนุษย์จะต้องไม่มีรัฐบาล บุคคลจึงจะมีเสรีภาพ

เต็มที่โดยแยกย้ายกันอยู่เป็นกลุ่มน้อย ๆ ซึ่งสมานกันโดยความตกลงกันอย่างเสรี ลัทธินี้แยกออกเป็นหลายสาขา บางสาขาที่เชิดชูเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างเต็มที่ที่ประพุดิและสนับสนุน “ลัทธิเสรีนิยม”

ข. ลัทธิเศรษฐกิจ “เสรีนิยม” ซึ่งปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพเต็มที่ในการประกอบเศรษฐกิจ ต่างคนต่างทำ ผู้ใดมีทุนมากก็ได้เปรียบผู้ไร้มสมบัติ ในวิชาว่าด้วยประวัติลัทธิเศรษฐกิจ (HISTOIRE DES DOCTRINES ECONOMIQUES) จัดลัทธิเสรีนิยมเข้าอยู่ในจำพวกสำนักปัจเจกนิยม (ECOLE INDIVIDUALISTE) เมื่อลัทธินี้ดำเนินถึงขีดสูงสุดก็ช่วยให้ผู้ที่สะสมทุนมหาศาลเป็นเจ้าสมบัติ “จักรวรรดินิยม” ซึ่งมีบรรณานุกรมภาพกดข่มเบียดเบียนคนส่วนมาก นักประชาธิปไตยผู้หนึ่งเปรียบเทียบเสรีนิยมว่าเสมือน “เสรีภาพของสุนัขจิ้งจอกในเล้าไก่”

ค. ลัทธิลัทธิเพศนิยม (HOMOSEXUALITY) คือ การเสพย์เมถุนระหว่างชายกับชาย และหญิงกับหญิง ซึ่งเป็นเพศเดียวกัน (ลัทธิเสพย์เมถุนระหว่างหญิงกับหญิงนั้นยังมีชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า) “เลสเบียนนิซึม” (LESBIANISM) “ลัทธิเพศนิยม” ถือว่าเสรีภาพของบุคคลที่จะกระทำการใดตามความพอใจในการเสพย์สุขนั้นนับค่าสูงสุด บุคคลจึงต้องหาความสุขสำราญให้เต็มที่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงศีลธรรมอันดีของปวงชน เพราะ การเสพย์เมถุนระหว่างคนต่างเพศยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้ความสุขสำราญได้ จึงต้องเสพย์เมถุนระหว่างคนเพศเดียวกัน ลัทธินี้ถือเอาความสุขทางเมถุนเป็นสำคัญยิ่งกว่าชาติพันธุ์ของมนุษยชาติ โดยไม่คำนึงถึงว่า มนุษยชาติมีเพศชายและเพศหญิงซึ่งได้แพร่พันธุ์

สืบทอดมาตั้งแต่ครั้งดึกดำบรรพ์ มิฉะนั้นมนุษยชาติก็สูญสิ้นชาติพันธุ์ไป
 พ้นจากโลกนี้ช้านานมาแล้ว ผู้ประพดลัทธิเพสและเผยแพร่อลัทธิเพสใน
 ชาติใดผู้หนึ่งก็ทำลายชาติพันธุ์แห่งชาติของตนเอง อันเป็นอาชญากรรม
 อย่างมหันต์

ในประเทศอังกฤษนั้น ท่านเจ้าศักดินาหลายท่านที่โปรดลัทธิเพส
 นิยมได้พยายามติดต่อกันมาหลายปีในการเสนอทางสภาเจ้าศักดินา
 (HOUSE OF LORDS) เพื่อให้ยกเลิกกฎหมายห้ามการลัทธิเพส แต่ท่าน
 เจ้าศักดินาถูกคัดค้านจากสภาสามัญชน (HOUSE OF COMMONS)
 โดยเฉพาะพรรคแรงงานซึ่งเป็นสังคมนิยมอังกฤษที่ต้องการรักษาสีล
 ธรรมอันดีของประชาชนไว้ แต่เมื่อไม่กี่ปีมานี้ พรรคจารัตนิยมซึ่งเป็น
 ฝ่ายอภิสิทธิ์ชนได้ชนะการเลือกตั้ง ความปรารถนาของท่านเจ้าศักดินา
 และอภิสิทธิ์ชนก็ประสบความสำเร็จในการยกเลิกกฎหมายห้ามการ
 ลัทธิเพส

เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๑๔ ข้าพเจ้าได้มีจดหมายตอบคณะผู้จัดทำ
 มหิตลสารซึ่งต้องการบทความของข้าพเจ้าเกี่ยวกับสาธารณรัฐราษฎรจีน
 ข้าพเจ้าได้เขียนตอนหนึ่งว่า “ส่วนกระเทยหรือชายกองกลางซึ่งเป็นการพัฒนา
 คนแบบใหม่ในบางประเทศนั้น ไม่เคยมีในประเทศจีนเก่าหรือปัจจุบัน” ในอดีต
 ของไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริ
 ว่า การทำซ้ำเร้าผิดธรรมเนียมตามนุษย์เป็นการผิดศีลธรรมอย่างแรง จึงโปรด
 เล่าฯ ให้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗
 ลงโทษจำคุกหลายปีแก่ผู้กระทำความผิดเช่นนั้น (แต่เมื่อไม่กี่ปีมานี้

บางคนที่ยังอาจร่ำกักดีในรัชกาลที่ ๕ ได้ยอมลงมติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๔๙ ซึ่งยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗)

ง. ลัทธิ “ฮิปปี้” ซึ่งคัดค้านธรรมเนียมจริยาของปวงชนว่าเป็นการตัดเสรีภาพสมบูรณ์เฉพาะตัวซึ่งบุคคลมีเสรีภาพที่จะแต่งกายอยู่กินเสพยาต่าง ๆ ซึ่งทำให้จิตใจเบิกบาน (NARCOTIC DRUG) อาทิ กัญชา, ขาฟีน, เฮโรอินและผลิตภัณฑ์เคมีทำนองเดียวกันนั้น ลัทธิฮิปปี้เป็นลัทธิที่คู่กันไปกับลัทธิเฟสนิยม เพราะผู้ประพฤติตามลัทธิฮิปปี้มักประพฤติลัทธิเฟสด้วย และผู้ประพฤติลัทธิเฟสก็ประพฤติลัทธิฮิปปี้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทุกส่วนด้วย

๑.๓. ปวงชนแสดงมติในการปกครองแบบประชาธิปไตย โดย ๒ วิธีคือ

ก. วิธีแสดงมติโดยตรง เรียกว่า “ประชามติ” หมายความว่าปวงชนออกเสียงตรงในกิจการปกครองบ้านเมืองคือ การบัญญัติกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ), การแต่งตั้งและควบคุมรัฐบาล (อำนาจบริหาร), การแต่งตั้งตุลาการ (อำนาจตุลาการ)

สำหรับบ้านเมืองที่มีพลเมืองน้อยเช่น “สวิตเซอร์แลนด์” เมื่อครั้งพุทธกาล และนครเล็กน้อยในสมัยกรีกโบราณ ฯลฯ นั้น ปวงชนก็สามารถประชุมกันได้ทั่วถึงเพื่อออกเสียง

แต่สำหรับบ้านเมืองหรือประเทศที่มีพลเมืองหลายหมื่น, หลายแสน, หลายล้านคนนั้นย่อมเป็นการยากลำบากที่จะจัดให้ปวงชนประชุมกันได้ทั่วถึงเพื่อออกเสียงโดยตรงในกิจการปกครองบ้านเมือง ทุก ๆ

อย่างได้ ฉะนั้น จึงต้องใช้วิธีที่สอง คือแสดงมติโดยผ่านผู้แทนซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง แม้กระนั้นในบางประเทศได้ส่งวนอำนาจของปวงชนในการแสดงมติโดยตรงเฉพาะกฎหมายและนโยบายที่สำคัญและการแต่งตั้งประมุขของประเทศ

ข. วิธีแสดงมติโดยผ่านผู้แทนซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง

หมายความว่า ราษฎรในเขตหนึ่ง ๆ เลือกผู้แทนของตนให้แสดงมติแทนตนในสภาผู้แทนราษฎรหรือในรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมาย, ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐบาล, ควบคุมรัฐบาลในการปฏิบัติ (บริหาร), บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการตั้งศาลและมืองค์การแต่งตั้งถอดถอนตุลาการ

วิธีแสดงมติโดยผ่านผู้แทนนี้มี ๒ แบบคือ

(๑) ราษฎรเลือกผู้แทนโดยตรง

(๒) ราษฎรเลือกผู้แทนโดยทางอ้อม

คำว่า “โดยทางอ้อม” ในที่นี้แปลมาจากภาษาอังกฤษ “INDIRECT” เมื่อนำมาใช้แก่การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็หมายถึงการที่ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนให้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแทนตนชั้นหนึ่งก่อน แล้วตัวแทนจึงเลือกผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง เช่น ราษฎรเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วผู้แทนตำบลจึงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ในบางประเทศที่มีพลเมืองหลายร้อยล้านคน เช่นประเทศจีนต้องใช้วิธีเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในบริเวณทั่วไป ๓ ชั้น คือ ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นชั้นหนึ่งก่อนแล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกสภามณฑล

เป็นชั้นที่สอง แล้วสมาชิกสภามณฑลเลือกผู้แทนราษฎรเป็นชั้นที่ ๓ ยกเว้นบาง
ท้องที่ซึ่งราษฎรเลือกผู้แทนโดยตรงบ้าง โดย ๒ ชั้นบ้าง)

วิธีเลือกตั้งทางอ้อมนั้นก็มาจากการออกเสียงลงมติของ
ราษฎรเอง ซึ่งต่างกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิก
วุฒิสภาโดยรัฐบาลหรือองคมนตรี

๑.๔. ในหลายประเทศประชาธิปไตยที่มี ๒ สภา คือ
สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ราษฎรเลือก
ตั้งขึ้น มิใช่รัฐบาลหรือองคมนตรีเป็นผู้เสนอประมุขรัฐให้แต่งตั้ง วุฒิ
สมาชิกโดยการแต่งตั้งจึงมิใช่ผู้แทนของปวงชนหากเป็นตัวแทนของ
อภิสิทธิ์ชนซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในชาติ จึงมิใช่วิธีประชาธิปไตย
ซึ่งถือปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนวิธีให้องคมนตรีทำบัญชีรายชื่อบุคคลจำ
นวนหนึ่งตามท้องคมนตรีเห็นสมควรแล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเป็น
ผู้คัดเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิกตามบัญชีนั้น วุฒิสมาชิกชนิดนี้ก็ไม่ใช่
ตัวแทนของปวงชนเพราะสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องเลือกจากบัญชีรายชื่อ
ขององคมนตรี เท่ากับเลือกจากตัวแทนขององคมนตรีเท่านั้น

ส่วนมากของประเทศประชาธิปไตยที่มีวุฒิสภานั้นใช้วิธีเลือกตั้ง
วุฒิสมาชิก ๒ ชั้น คือ ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภา
มณฑลชั้นหนึ่งก่อน แล้วสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภามณฑล
เลือกตั้งวุฒิสมาชิก วุฒิสมาชิกชนิดนี้จึงเป็นตัวแทนของราษฎร

๑.๕. การที่ประเทศประชาธิปไตยบางประเทศมี ๒ สภานั้น
ก็เพื่อให้ผู้สูงอายุช่วยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ

แล้ว เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรนั้นกฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำไว้น้อยกว่าวุฒิสมาชิก แต่ไม่ได้กำหนดอายุขั้นสูงของผู้แทนราษฎรไว้ ฉะนั้นในทางปฏิบัติปรากฏว่าหลายคนที่สูงอายุกว่าวุฒิสมาชิกได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร ฉะนั้นหลายราชอาณาจักรปัจจุบันจึงมีผู้แทนราษฎรแต่สภาเดียวซึ่งมีสมาชิกรุ่นหนุ่มและคนสูงอายুর่วมงานกัน ส่วนบางประเทศยังมีวุฒิสภานักเพื่อช่วยกลั่นกรองร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร คือ การ “ยับยั้ง” ประดุจเป็นห้ามล้อมิใช่เป็นการ “ถ่วง”

รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๘ ถืออุดมการณ์ที่ว่าพฤษสภาช่วยกลั่นกรองกฎหมาย ฉะนั้นมาตรา ๕๔ จึงให้สิทธิสภายับยั้งไว้ในระหว่างพิจารณาเพียง ๓๐ วัน และถ้าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเงินก็ยับยั้งเพียง ๑๕ วันเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๒ มาตรา ๑๒๒ ให้สิทธิวุฒิสภายับยั้งร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรได้ ๖๐ วันและยับยั้งร่างกฎหมายการเงินไว้ได้ ๓๐ วัน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ ได้กำหนดเวลาเช่นนั้นไว้ตามฉบับ ๒๔๘๒ จึงทำให้วุฒิสภามีลักษณะเป็น “สภาถ่วง”

ปัญหาจึงเกิดขึ้นในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ คือ

ในทางวิชาการแห่งทฤษฎีนั้น เรื่องที่เรียกว่า “ดุลยภาพแห่งอำนาจ” แห่งระบอบรัฐสภานั้น หมายถึงการให้อำนาจสูงสุดทั้งสามคือ อำนาจอธิปไตย, อำนาจบริหาร, อำนาจตุลาการ, มีอำนาจสมดุลระหว่างกัน ไม่ปรากฏในทางวิชาการประชาธิปไตยว่า ภายในอำนาจอธิปไตยนั้น

ต้องมีการถ่วงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยอภิสิทธิ์ชน จนทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องทรุดเซไป อันทำให้เสียดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร

ถ้าวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้ “ถ่วง” อำนาจนั้นเป็นบุคคลที่องค์มนตรีจัดบัญชีรายชื่อลับโดยไม่กำหนดคุณสมบัติคือ สุดแท้แต่ว่าองค์มนตรีเห็นว่ามีความรู้ความชำนาญในการแผ่นดิน เราก็ควรพิจารณาถึงผลที่จะได้ในทางปฏิบัติว่า บุคคลชนิดใดจะได้เป็นวุฒิสมาชิก เพราะราษฎรย่อมสนใจในผลปฏิบัติ และถ้าเป็นนิสิต นักศึกษา นักเรียน ในสถานศึกษาที่สอนถูกต้องตามวิธีสอนแล้ว ผู้สอนก็ย่อมให้ความรู้ในทางทฤษฎีสมานกับการปฏิบัติอันเป็นวิชาพาฬเจ้าเคยเรียนมาเมื่อครั้งเป็นนักเรียนกฎหมาย คือ ครูอาจารย์ท่านสอนทฤษฎีใด ท่านก็ให้ตัวอย่างเป็นอุทาหรณ์ประกอบด้วย และถ้ามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ท่านก็อ้างตัวอย่างคำพิพากษาศาลนั้น ถ้าครูอาจารย์ท่านใดสอนแต่ทางทฤษฎี นักเรียนก็ขอให้ท่านยกตัวอย่างประกอบ

ในกรณีที่คณะองค์มนตรีเป็นผู้ทำบัญชีรายชื่อลับ ๓๐๐ คนส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกเพื่อเป็นวุฒิสมาชิก ๑๐๐ คนนั้น เราก็ไม่ควรพิจารณาเพียงนามธรรมของคำว่า “องค์มนตรี” เท่านั้น ก็ต้องพิจารณาตามรูปธรรมที่ประจักษ์ว่า องค์มนตรีประกอบด้วยท่านผู้ใด มีฐานะและอายุเท่าใด ซึ่งเป็นบรรทัดฐานขององค์มนตรีต่อไปในอนาคตด้วย ท่านที่เป็นองค์มนตรีในบัดจุบนั้นเป็นข้าราชการบ้านาญซึ่งบางท่านเคย

เป็นเสนาบดี (รัฐมนตรี) สมัยรัชกาลที่ ๑ ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ บางท่าน เช่น กรมหมื่นพิทยลาภฯ ประธานองคมนตรีประสูติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๘ ทรงมีพระชันษาถึงปัจจุบันนี้ ๘๕ พรรษา, เจ้าพระยาศรัทธมณีเบศรมีอายุ ๘๕ ปี เท่ากับกรมหมื่นพิทยลาภฯ, พระยาศรีเสนาและพระยามานวราชเสวี มีอายุคนละกว่า ๘๔ ปี และอีกหลายท่านก็มีอายุคนละประมาณ ๘๐ ปี ท่านที่มีอายุน้อยกว่าผู้เฒ่าก่อนายสัณญา ธรรมศักดิ์ ในการทำบัญชีข้อลั้ดดังกล่าวนั้นองคมนตรีที่ชรามากนั้นมีภาระหนักมาก เพราะท่านต้องสำรวจบุคคลมากมายหลายพันหลายหมื่นคนซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการแผ่นดินแล้วท่านจึงจะคัดเอาไว้เพียง ๓๐๐ คน เพื่อส่งให้สภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากท่านจะเลือกเฉพาะบุคคลที่ใกล้ชิดกับท่านเพราะเคยทำงานร่วมกันมาหรือเคยใกล้ชิดกันมา ท่านก็จะถูกครหาในทางที่ไม่ทรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมอันจะเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สถาบันองคมนตรี ดังนั้นถ้าจะมีผู้คิดช่วยท่านแรงองคมนตรีโดยใช้วิธีที่เคยปฏิบัติมาในการจัดทำบัญชีข้อสมาชิกสมาชิกแห่งชาติ คือ ใช้คนประมาณ ๔-๕ คน รวบรวมบัญชีชื่อก่อนแล้วเสนององคมนตรีคัดเลือกเอา ๓๐๐ คน ผลที่จะได้รับเป็นอย่างไรนั้น เราท่านก็รู้อยู่เต็มอกโดยข้าพเจ้าไม่ต้องชี้แจง

ส่วนเหตุผลที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแจ้งในสภานิติบัญญัติว่าการที่ต้องทำบัญชีข้อลั้ดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรนั้นก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีชื่อในบัญชีซึ่งอยู่ในข่ายจะได้รับเลือกเป็นวุฒิสมาชิกมีโอกาสวิ่งเต็นหา

คะแนนเสียงนั้น ก็เป็นวิธีใหม่ที่นิมิต (INVENTION) ขึ้นสำหรับ
 ประเทศไทย ข้าพเจ้าไม่คัดค้านการนิมิตสิ่งใดขึ้นใหม่ แต่ปัญหาอยู่
 ที่ว่าการนิมิตนั้นเป็นนิมิตทางประชาธิปไตยหรือไม่ และในทาง
 ปฏิบัติจะเป็นไปได้อย่างไร โดยเฉพาะการที่ผู้ร่างประสงครักษาความ
 ลับบัญชีรายชื่อ ๓๐๐ คนนั้นก็ต้องคำนึงว่าองค์กรจะต้องเขียนและ
 ทำสำเนาบัญชีด้วยตนเองซึ่งเป็นภาระหนักมากแก่องค์กร ดังนั้น
 เพื่อที่ผู้ร่างจะต้องมีคนอื่นช่วยทำระหว่างทางนับตั้งแต่มีผู้ช่วยท่าน
 ทำบัญชีชื่อเป็นครั้งแรกจนถึงเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็จะ
 คนรู้ “ได้” ก่อนคนอื่น ๆ เราต้องยอมรับความจริงจากพฤติกรรมใน
 การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจากสมาชิกสภาแห่งชาติว่ามีบาง
 ท่านไม่หวังค้นหาเสียงก็จริงอยู่ แต่บางท่านก็หวังค้นหาเสียง ผู้ใดรู้
 “ได้” ก่อน ผู้นั้นก็ได้เปรียบคนอื่น ฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าการนิมิต
 วิธีใหม่นี้ไม่ถูกต้องตามวิธีประชาธิปไตย ถ้าหากสภานิติบัญญัติต้องการ
 มีวุฒิสภาที่ควรใช้วิธีเลือกตั้งโดยตัวแทนของราษฎรซึ่งอาจใช้วิธีเลือกตั้ง
 ๒ ชั้น โดยสภาเทศบาลและสภาจังหวัด หรือมีฉันทันทีโดยสภาผู้แทน
 ราษฎรโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเลือกจากบัญชีชื่อลับขององค์กร ให้
 โอกาสแก่ทุกคนที่มีคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก
 สามารถสมัครได้โดยเปิดเผยและให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลาพอพิจารณา
 ณาว่าผู้สมัครคนใดสมควรได้รับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก

รัฐธรรมนูญเบื้องต้น

๒.๑. คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยคำว่า “รัฐ” หมายถึงบ้านเมืองหรือแผ่นดินกับคำว่า “ธรรมนูญ” หมายถึงบทกฎหมายว่าด้วยระเบียบการ

รัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดินหรือรัฐ

บางครั้งเรียกบทกฎหมายชนิดนี้ว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินหรือ รัฐ”

๒.๒. มีผู้เข้าใจผิดว่าประเทศใดมีรัฐธรรมนูญ ประเทศนั้นก็มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันที่จริงรัฐธรรมนูญเป็นเพียงระเบียบการที่เขียนเป็นกฎหมายว่าประเทศ (รัฐ) นั้นๆ ปกครองกันแบบใดแทนที่จะปล่อยให้ผู้มีอำนาจปกครองกระทำตามความพอใจของตนโดยไม่มีข้อกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแต่ลำพังยังไม่เป็นแบบการปกครองประชาธิปไตยเสมอไป อาทิ บางประเทศปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเผด็จการของตน เช่นประเทศอิตาลีสมัยมุสโสลินีที่เป็นจอมเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญ ประเทศสเปนและปอร์ตุเกสสมัยที่ปกครองแบบเผด็จการก็มีกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดระเบียบการปกครองประเทศทั้งสองนั้นตามแบบเผด็จการ รัฐบาลจอม—ประภาสปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร”

๒.๓. ผู้ศึกษา “ความรู้เบื้องต้นแห่งกฎหมาย” ย่อมทราบว่า ในการแบ่งชนิดต่าง ๆ ของกฎหมายนั้นได้มีการกล่าวถึงการแบ่งชนิดกฎหมายออกเป็น “กฎหมายที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร” (WRITTEN-LAW) และ “กฎหมายที่ไม่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร” (UNWRITTEN-LAW) คือ ธรรมเนียมประเพณีที่ปวงชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้ปฏิบัติกันมาช้านาน จึงเป็นข้อบังคับของผู้มีอำนาจสูงสุดซึ่งบุคคลจำต้องประพฤติตาม ดังนั้น “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTION LAW) จึงมีเพียงแต่ด้วยท “รัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTION) ที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากยังรวมถึง “ธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTIONAL CUSTOMS) ที่มิได้ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

ก. รัฐธรรมนูญที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (WRITTEN CONSTITUTION) นั้น มิใช่เจาะจงเอาเฉพาะกฎหมายที่ระบุชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือ รัฐ” เท่านั้น หากยังหมายถึงข้อความที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีลักษณะเป็นระเบียบการปกครองรัฐและการให้สิทธิแก่พลเมือง อาทิ

(๑) “กฎบัตร” ซึ่งเป็นคำไทยมาตั้งแต่โบราณกาล คำว่า “กฎ” หมายถึงข้อกำหนด, คำบังคับ คำว่า “บัตร” หมายถึงแผ่นที่เขียนเป็นหนังสือ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “กฎบัตรกฎหมาย” ไว้ว่า “กระบวนกฎหมาย”

คำว่า “กฎบัตร” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “CHARTER” ตรงกับภาษาฝรั่งเศส “CHARTRE” ตรงกับภาษาเยอรมัน “CHARTA” คำทั้งสามภาษาอันแผลงมาจากคำละติน “CHARTA”

กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่า “กฎบัตรใหญ่” (MAGNA CHARTA หรือเขียนว่า MAGNA CARTA) ค.ศ. ๑๒๑๕ ที่ให้ประกันเสรีภาพบางประการแก่พลเมืองอังกฤษนั้นเป็นแม่บทสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ

สมาชิกสหประชาชาติรวมทั้งสยามที่เปนภาคีแห่งองค์การนั้นได้ปฏิญาณรับรองผูกพัน “กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ” (CHARTER OF THE UNITED NATIONS) ซึ่งมีบทบัญญัติเริ่มต้นว่า

“เรา ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตกลงเด็ดขาด.....ยืนยันความเชื่อถือในหลักการพื้นฐานสิทธิมนุษยชน, ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์, ในสิทธิเสมอภาคระหว่างชายกับหญิง และระหว่างชาติไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก”

ต่อมาสมัชชาใหญ่สหประชาชาติซึ่งสยามเข้าร่วมด้วยใน ค.ศ. ๑๙๔๘ นั้นได้ตกลงรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิแห่งมนุษยชน” (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) ซึ่งมีบัญญัติสิทธิของพลเมืองไว้หลายประการ อาทิ ชีวิต, เสรีภาพ, ความปลอดภัยในตัวบุคคล, เสรีภาพจากการไม่ถูกจับกุมคุมขังเนรเทศโดยพลการของเจ้าหน้าที่, สิทธิในการได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงธรรมและเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง, เสรีภาพในความคิด, ความเชื่อถือและศาสนา, เสรีภาพในการประชุมและการร่วมกันเป็นสมาคมอย่างสันติ ฯลฯ

รัฐบาลสยามได้รับรองกฎบัตรและปฏิญญาดังกล่าวแล้วโดย
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและสถานวิเทศกระจายเสียงกรมประชา
สัมพันธ์ได้เคยประกาศมาแล้วซ้ำเล่าทุก ๆ วัน วันละข้อติดต่อกันมา
หลายปี ดังนั้น “กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ” และ “ปฏิญญาสากลว่าด้วย
สิทธิมนุษยชน” ดังกล่าวนั้นจึงเป็นส่วนสำคัญของ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”
ของสยามหรือประเทศไทยด้วย พระราชบัญญัติและบทกฎหมายใดที่
ขัดต่อกฎบัตรและปฏิญญาดังกล่าวแล้วจึงเป็น “โมฆะ”

ส่วนปัญหาที่ว่ารัฐธรรมนูญใดที่เขียนขัดต่อกฎบัตรและปฏิญญา
นั้น จะเป็นโมฆะหรือไม่นั้น ปวงชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดย่อม
วินิจฉัยได้ว่ารัฐธรรมนูญชนิดตัดสิทธิหรือไม่ให้สิทธิแก่ราษฎรตาม
กฎบัตรและปฏิญญานั้นเป็น “รัฐธรรมนูญโมฆะ”

(๒) “ปฏิญญา” (DECLARATION) ชนิดที่เป็นหลักสำคัญของ
สิทธิประชาธิปไตยซึ่งระบบประชาธิปไตยต้องให้แก่ราษฎรนั้น
และชนิดที่เป็นหลักการสำคัญประกอบรัฐธรรมนูญเช่นคำปฏิญญาสากล
ว่าด้วยสิทธิแห่งมนุษยชนดังกล่าวแล้ว และเทียบได้กับ “ปฏิญญา
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” (DÉCLARATION DES DROITS
DE L'HOMME ET DU CITOYEN) ของฝรั่งเศสซึ่งผู้แทนราษฎร
ที่เป็นคนสามัญและขุนนางประชาธิปไตยได้ร่วมกันแถลงเมื่อ ค.ศ.
๑๗๘๘ นั้น เป็นแม่บทของประชาธิปไตยในฝรั่งเศสซึ่งศาลยุติธรรม
และศาลปกครองจะต้องตัดสินคดีมิให้ขัดต่อปฏิญญาอันเป็นแม่บท
ประชาธิปไตยนั้น

คำประกาศหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ก็เป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยาม เพราะเหตุว่าเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว รุ่งขึ้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีประชุมสภาผู้แทนราษฎร ๗๐ คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มิใช่สมาชิกคณะราษฎร ๓๕ คน และที่เป็นสมาชิกคณะราษฎร ๓๕ คน ในบรรดาผู้ที่มิใช่สมาชิกคณะราษฎรนั้นมีหลายท่านดำรงฐานะอันดั่งศักดิ์สูงตามระบบศักดินา อาทิ (๑) เจ้าพระยาวงศาอนุประพันธ์ (ม.ร.ว. สดันทัน สนิทวงศ์) ผู้เป็นพระอัยกา (ท่านตา) ของสมเด็จพระบรมราชินีนาถองค์ปัจจุบัน (๒) เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั่น บุนนาค) (๓) เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน) รองลงมาเป็นพระยา, พระ, หลวง อีกหลายคน ซึ่งแทนหลายราชตระกูล ผู้ไม่มีบรรดาศักดิ์ชั้นนี้มักเรียนกฎหมาย, ทุนายความ, ชาวนา, พ่อค้า ฯลฯ ผู้แทนราษฎรทั้ง ๗๐ คนได้พร้อมใจกันปฏิญาณในที่ประชุมสภาดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ออกนามผู้ปฏิญาณ) ขอให้คำปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์ต่อคณะราษฎรและจะช่วยกันรักษาลหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรไว้ให้มั่นคง

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุรภัยต่อกันลดน้อยลงให้มาก

๓. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

๔. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร”

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณในที่ประชุมแล้ว เจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมรุทธาทร (ขณะนั้นยังมีได้ยุบกระทรวงนี้ไปเปลี่ยนเป็นกรมราชเลขาธิการ) ได้อัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาอ่านในที่ประชุมสภาดังต่อไปนี้

“วัน^{นี้}สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการสำคัญอันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าเชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจที่จะช่วยกันปรีกษาการงาน เพื่อนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไป และเพื่อกำรักษาความอิสรภาพของไทยไว้ชั่วฟ้าและดิน ข้าพเจ้าขออำนวยการแก่บรรดาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้บริบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลังปัญญาเพื่อจะได้ช่วยกันทำการให้สำเร็จตามความประสงค์ของเรา และของท่านซึ่งมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันทุกประการ เทอญ”

พระราชกระแสนับสั่งซึ่งเจ้าพระยามหิธรอัญเชิญมาอ่านในที่ประชุม นั้น พระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาพระราชทานมาเอง ซึ่งแสดงว่าพระองค์เต็มพระทัยพระราชทานพระบรมราชานุมัติเป็นปฎิญญาแห่งระบบปกครองประชาธิปไตย

(๓) “แผนการร่วม” (COMMON PROGRAM) ชนิดที่เป็นข้อบังคับกำหนดระเบียบปกครองรัฐ เช่น แผนการร่วมของจีนซึ่งกรรมกร, ชาวนา, นายทุนน้อย, นายทุนแห่งชาติ (หลายคนเป็นมหาเศรษฐี เช่น ตันกาก็ และบางคนเป็นลูกขุนนางเก่าสมัยราชวงศ์ชิง หลายคนเคยเป็นขุนศึก, หลายคนเป็นก๊กมินตั๋ง เช่น จอมพล หลี ซี ชิน, มาตามซุน-ยัตเซ็น ฯลฯ) ได้ร่วมกันจัดทำประกาศเป็นระเบียบการปกครองสาธารณรัฐราษฎรจีนเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ และจัดตั้ง “รัฐบาลกลางของราษฎรจีน” ในระยะเวลาหัวต่อระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่ ก่อนมีรัฐธรรมนูญจีนใน ค.ศ. ๑๙๕๔ ในทางวิชาการรัฐธรรมนูญ “แผนการร่วม” นี้มีลักษณะเป็น “รัฐธรรมนูญชั่วคราว” ของจีน ผู้มีฐานะตามระบบเก่าและฐานะตามระบบใหม่ร่วมมือกันในระยะหัวต่อนั้น เป็นการนำทฤษฎีวิทยาศาสตร์สังคมมาประยุกต์ถูกต้องตามสภาพท้องที่, กาลสมัย ของจีน เหมาะเจ็ดตุ้มมิได้ประมาณนายทุนไปทั้งหมด เพราะตามการพัฒนาของระบบสังคมจีนสมัยก่อนนั้น ย่อมก่อให้เกิดชนชั้นวรรณะนายทุน เหมาะเจ็ดตุ้มถื่อนว่านายทุนจำนวนน้อยหยิบมือเดียวเท่านั้นที่เป็นศัตรูของราษฎร แต่นายทุนหลายคนเป็นนายทุนรักชาติ ผู้เคยไปเยือนประเทศจีนจะสังเกตเห็นอนุสาวรีย์ประวัติศาสตร์กษัตริย์แห่งประเทศจีนใหม่สร้างขนว่า มีภาพขบวนการชาวนา “ไผ่ผิง”

ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๑—๑๙๖๑ ซึ่งเหมาเจ๋อตุงยกย่องว่า เป็นขบวนการ
 อภิวัตน์ แม้ว่าขบวนการนี้สถาปนา “หงชิวฉวน” หัวหน้า^๕ ขนบ
 “พระจักรพรรดิ” แต่สภาพของประเทศจีนสมัยนั้น คนจีนยังนับถือ
 สถาบันพระมหากษัตริย์และยังไม่รู้เรื่องสาธารณรัฐ (ส่วนหลิวเซาฉีกับ
 พวกนั้น แม้นับเป็นนายทุนน้อยซึ่งไม่ใช่กรรมกรแท้จริง ดำเนินคดีอย่างนายทุน
 ใหญ่ปฏิกริยา คือมี “หัตตะผูกขาด” (MONOPOLY) ที่ต้องการผูกขาดการ
 อภิวัฒน์ไว้เป็นของพวกตนโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงขัดต่อความคิดเหมาเจ๋อตุงที่
 พิจารณาตามสภาพท้องที่กาลสมัยของจีนเห็นว่าทุกชนชั้นวรรณะรักชาติที่มีอยู่นั้น
 สมควรเข้าอยู่ในแนวร่วมเพื่อร่วมมือในการสถาปนาประชาธิปไตยแผนใหม่)

**ข. ธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญ (CONSTITUTIONAL
 CUSTOMS)** จัดอยู่ในประเภทกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่จัดเขียนเป็น
 ลายลักษณ์อักษร (UNWRITTEN CONSTITUTION)

ในบางประเทศเช่นประเทศอังกฤษนั้น นอกจากมีตัวบทที่เขียน
 เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ส่วนหนึ่ง อาทิ กฎบัตรใหญ่ ค.ศ. ๑๒๑๕,
 คำร้องขอสิทธิ ค.ศ. ๑๖๒๙, บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๙,
 พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. ๑๘๑๑, และ ค.ศ. ๑๘๔๕ แล้ว
 ระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษอาศัยธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญที่เป็นมา
 ช้านาน ดังนั้นจึงมีผู้จัดระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษเข้าอยู่ในประเภท
 “รัฐธรรมนูญที่ไม่จัดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร”

ส่วนในสยามนั้น ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
 ซึ่งบันทึกคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ว่า ธรรมเนียม-

นิยมประเพณีประชาธิปไตยยังคงใช้ได้ต่อไป ข้าพเจ้าจึงขอคัดรายงานการประชุมสภาตอนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้ดังต่อไปนี้

“นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่า ในหมวดสภาผู้แทนราษฎร ว่า ผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ อยากทราบความประสงค์ของท่านประธานอนุกรรมการว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณไหม

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณีย์) ตอบว่าผู้ที่^{๗๗}เป็นสมาชิกสภาก่อนที่จะเข้ามา^{๗๘}รับหน้าที่ ต้องปฏิญาณและตามประเพณีราชาภิเษกก็มีการปฏิญาณอยู่แล้ว

“นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่าควรบัญญัติไว้

“พระยาราชวังสัน กล่าวว่าในประเทศเดินมารคังเป็นรัชทายาท ก็ต้องปฏิญาณเหมือนกัน เพราะในโอกาสบางครั้งจะต้องทำการเป็นผู้แทนพระเจ้าแผ่นดิน แต่ความคิดของเรานักเพื่อวางระเบียบว่า สิ่งใดที่เป็นแบบธรรมเนียมนิยมอยู่แล้ว เราไม่อยากพูดมากนัก ตามความคิดเดิมในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ ประสงค์ไม่ให้ยาวเกินไป สิ่งใดที่มีและพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมือนกัน ฉะนั้นจึงไม่บัญญัติไว้ เพราะความคิดเช่นนั้นเราวางไว้ เห็นว่าไม่เป็นอะไร ทั้งเห็นความสะดวกว่าการบัญญัติเช่นนั้นจะดีกว่า

“นายหงวน ทองประเสริฐ ตอบว่าความจริงเห็นด้วย แต่ธรรมเนียมนั้นไม่ใช่บทบังคับ อีกประการหนึ่ง^{๗๙}ยังเป็นคราวแรก ไม่เคยใช้มา

“พระยามนษัตราฐ ก่อว่าว่า ประเทศอื่น ๆ ที่จะผดเปลี่ยน
พระเจ้าแผ่นดินเขามีในธรรมเนียม ๆ

“พระยาราชวังสัน ตอบว่า ในธรรมเนียมบางฉบับได้บัญญัติคำ
ไว้ว่าจะปฏิญาณอย่างนั้น ของเราทราบว่ พระเจ้าแผ่นดินต้องทรง
ปฏิญาณต่อหน้าเทวดาทงหลายและพระพุทธรูปเป็นต้น เราอยากจะ
เจ็บเสีย

“นายหงวน ทองประเสริฐ ก่อว่าว่า ขอเรียนถามว่าควรจะแก้
ไขอย่างไรหรือไม่

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่าไม่เห็นจำเป็นเพราะ
ไม่ทำให้ตขนหรือเลวลง มีอยู่แล้วจะไปล้างเสียทำไม ถ้าแม้ว่าความ
ข้อนี้ความหรือเพิ่มสิทธิก็ควรอยู่ การที่บัญญัติไว้เช่นนี้เพอเขียนไว้
ให้หรุ ๆ ถึงไม่เขียนก็รู้อยู่แล้ว

นายหงวน ทองประเสริฐ ก่อว่าว่า เพอความเข้าใจของราษฎร
ทงหลาย ให้ลงมติว่าจะสมควรหรือไม่

“หลวงประดิษฐมนูธรรม ก่อว่าว่า ข้าพเจ้าขอแกลงให้ที่
ประชุมทราบเท่าที่นายหงวน ทองประเสริฐ ได้ร้องให้เติมร่างว่า
พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณนั้น การที่ไม่เขียนไว้ก็ดักให้ถือว่า
เวลาขึ้นเสวยราชย์ต้องทรงกระทำตามพระราชประเพณี การที่ไม่
เขียนไว้นี้ ไม่ใช่เป็นการยกเว้นที่พระองค์จะไม่ต้องทรงปฏิญาณ ขอ
ให้จดบันทึกข้อความสำคัญนี้ไว้ในรายงาน

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เนื่องจากหลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวแล้ว ข้าพเจ้าขอแถลงว่าได้เคยผ่านและทรงรับสั่งว่า พระองค์เองได้ทรงปฏิญาณเวลาเสวยราชสมบัติและเวลาขึ้นรับเป็นรัชทายาทก็ต้องปฏิญาณขึ้นหนึ่งก่อน ความข้อนี้เมื่อพระองค์เองทรงรับสั่งเช่นนั้น เพราะฉะนั้นรับรองได้อย่างที่หลวงประดิษฐมนูธรรมว่าเป็นพระราชประสงค์เดียว

“นายจรูญ สืบแสง กล่าวว่า เป็นที่เข้าใจแล้วว่า พระเจ้าอยู่หัวต้องทรงปฏิญาณตามนี้ แต่เป็นรัฐธรรมนูญสำคัญอย่างยิ่ง เท่าที่ได้จดบันทึกรายงานยังน้อยไป ถ้าอย่างไรให้มีไว้ในรัฐธรรมนูญจะดียิ่ง

“หลวงประดิษฐมนูธรรม ตอบว่า สภาผู้แทนราษฎรต้องเห็นชอบในการอัญเชิญพระมหากษัตริย์ขึ้นเสวยราชย์หรือในการสมมติรัชทายาท ถ้าองค์ใดไม่ปฏิญาณเราคงไม่ลงมติให้

“นายจรูญ สืบแสง กล่าวว่า องค์ต่อๆ อาจไม่ปฏิญาณ

“พระยาราชวังสัน ตอบว่า ตามหลักการในที่ประชุมต่างๆ ถ้ามีคำจดในรายงานแล้ว เขาถือเป็นหลักการเหมือนกัน

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แถลงให้สมาชิกลงมติมาตรา ๘ ว่า “การสืบราชสมบัติท่านว่าให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือให้เติมคำว่า “จะต้องปฏิญาณ”

“ประธานสภาฯ กล่าวว่า บัดนี้มีความเห็น ๒ ทาง คือทางหนึ่งเห็นว่า ควรคงตามร่างเดิม อีกทางหนึ่งว่า ควรเติมความให้ชัดยิ่งขึ้น

“ที่ประชุมลงมติตามร่างเดิม ๔๘ คะแนน ที่เห็นว่าให้เพิ่มความให้หัดขมิ ๑ คะแนน เป็นอันตกลงว่าไม่ต้องเพิ่มความอีก”

๒.๔. ปัจจุบัน^{๕๕}มีบางคนได้เขียนและกล่าววิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ^{๕๖}นั้นฉบับนี้เป็นประชาธิปไตยบ้าง เป็นอำมาตยาธิปไตยบ้าง ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรทบทวน^{๕๗} นักศึกษา นักเรียนและราษฎรซึ่งต้องการ^{๕๘}จะโดยไม่มีอคติอุปาทานอาศัยหลักตามสามัญสำนึกอันเป็นตรรกวิทยาเบื้องต้นของมนุษยชนประกอบด้วยความหมายของภาษาไทยประยุกต์แก่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับโดยความเที่ยงธรรม

ก. ถ้ารัฐธรรมนูญใดมีบทถาวรและบทเฉพาะกาล สามัญชนที่รู้ภาษาไทยพอสมควรย่อมเข้าใจคำว่า “เฉพาะกาล” นั้นหมายถึงระยะเวลาชั่วคราว ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดคนนั้นแล้วก็เหลือแต่บทถาวรที่ใช้เป็นแบบการปกครองถาวรต่อไป ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาด้วยบทถาวรของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องระยะเวลาหัวต่อระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่ ซึ่งย่อมมีส่วนที่เป็นระบบเก่าผสมอยู่กับระบบใหม่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ปัญหาวินิจฉัยลักษณะบทเฉพาะกาลนั้นต้องพิจารณาว่าบทนั้นมีไว้เพื่อนำไปสู่บทถาวรประชาธิปไตยหรืออำมาตยาธิปไตย

(บางคนที่สามารถศึกษาชั้นสูงย่อมรู้ภาษาไทยดีกว่าสามัญชนกลับแสวงทำเป็นไม่รู้คำว่า “เฉพาะกาล” นั้นหมายถึงเรื่องชั่วคราว ดังนั้นบางคนจึงถือเอาบทเฉพาะกาลเป็นหลักเช่นเราจะได้อ่านได้ฟังว่าบางคนถือเอา “บทเฉพาะกาล” ของรัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ เรื่องการมีสมาชิกประเภทที่ ๒ นั้นเป็นเรื่องถาวร แต่ถ้าเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่พวกเขาทำขึ้น

นั้น พวกเขาก็ไม่นำเอาเรื่องเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญนั้นมาเป็นหลักวินิจฉัยลักษณะของรัฐธรรมนูญนั้น เช่นรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ ซึ่งมีบทเฉพาะกาลยกยอวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๙ พ.ย. ๒๔๙๐ (ใต้ร่ม) ให้มาเป็นวุฒิสมาชิกของฉบับ ๒๔๙๒ พวกเขาก็ไม่เอ่ยถึงบทเฉพาะกาลนี้)

ข. คำว่า “**ประชาธิปไตย**” นั้นข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๑ คือหมายถึงการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนคำว่า “**อำมาตยาธิปไตย**” นั้นมีบางคนตั้งเป็นศัพท์ใหม่ขึ้นโดยยังไม่มีพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานหรือฉบับสำหรับนักเรียน แต่ผู้ตั้งศัพท์ใหม่นี้ก็นักสิทธิที่จะตั้งเป็นศัพท์ใหม่ได้โดยเอาคำว่า “**อำมาตย์**” สันนิษฐานกับคำว่า “**อธิปไตย**”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “**อำมาตย์**” ไว้ว่าหมายถึง “**ข้าราชการ, ข้าเฝ้า, ทปรีक्षा**” ดังนั้นคำว่า “**อำมาตยาธิปไตย**” ย่อมหมายถึงการปกครองโดยข้าราชการ, ข้าเฝ้า, ทปรีक्षा ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยพระองค์เองหรือโดยคำแนะนำของรัฐบาลหรือองคมนตรีซึ่งเป็นทปรีक्षाของพระองค์

ค. โดยอาศัยหลักการและความหมายในภาษาไทยดังกล่าวข้างบนนี้ เราอาจวินิจฉัยลักษณะของรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ดังต่อไปนี้

(๑) **ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕** ไม่ใช่**อำมาตยาธิปไตย** เพราะตัวบทถาวรของธรรมนูญนั้นกำหนดไว้ว่าเมื่อสนบทเฉพาะกาลแล้ว **สภาผู้แทนราษฎรประ-**

กอบด้วยสมาชิกประเภทเดียวคือประเภทที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นมา ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องชั่วคราวในระยะหัวต่อระหว่างระบบศักดินาที่เป็นมาหลายพันปีกับระบบประชาธิปไตยซึ่งเพิ่งเริ่มเกิดขึ้น จึงในสมัยแรกภายในเวลา ๖ เดือน สถาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารแต่งตั้งขึ้นในนามคณะราษฎร สมัยที่ ๒ ภายในเวลา ๑๐ ปี สถาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือประเภทที่ ๑ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง กับประเภทที่ ๒ ผู้แทนราษฎรสมัยที่ ๑ เป็นผู้เลือกตั้ง สมัยที่ ๓ เป็นบทถาวรคือเมื่อพ้น ๑๐ ปี แล้วสมาชิกสถาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น

(๒) รัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ไม่ใช่อำมาตยาธิปไตยเพราะมาตรา ๑๖ อันเป็นบทถาวรบัญญัติไว้ว่า “**สถาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง**” ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องชั่วคราวในระยะหัวต่อระหว่าง ๒ ระบบดังกล่าวแล้วนั้น มีสมาชิกสถาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภทคือประเภทที่ ๑ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง กับประเภทที่ ๒ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในระหว่างบทเฉพาะกาลนี้ผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งแม้ก่อนสมัยรับเลือกตั้งนั้นบางคนเป็นข้าราชการประจำ แต่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้ว่าถ้าได้รับเลือกตั้งแล้วต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ ฉะนั้นสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแห่งสถาผู้แทนราษฎรนั้นจึงไม่ใช่อำมาตย์

(๓) รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ ไม่ใช่อำมาตยาธิปไตย เพราะพุทธสมาคมและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้ทรงอิทธิพลเลือกตั้งขึ้นมา จึงไม่ใช่ “อำมาตย์” และมาตรา ๒๔ กับ ๒๕ กำหนดไว้ว่าพุทธสมาคมและสมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

(๔) รัฐธรรมนูญฉบับ ๙ พ.ย. ๒๔๙๐ (ใต้ร่ม) เป็นอำมาตยาธิปไตยเพราะวุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง โดยรัฐบาลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(๕) รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ เป็นอำมาตยาธิปไตยครบถ้วนทั้งบทถาวรและบทเฉพาะกาลเพราะบทถาวรกำหนดไว้ว่าวุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธานองคมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ และบทเฉพาะกาลได้ยกยอวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งตามฉบับ ๒๔๙๐ (ใต้ร่ม) ให้เป็นวุฒิสมาชิกตามฉบับ ๒๔๙๒ ด้วย

ส่วนการที่บางคนอ้างว่าฉบับ ๒๔๙๒ เป็นประชาธิปไตยที่สุด เพราะมีบทบัญญัติไว้ว่าวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำนั้น ท่านผู้อ่านอาจสอบสวนหาสัจจะได้ว่าการห้ามมิให้พุทธสมาคม (วุฒิสมาชิก) กับสมาชิกสภาผู้แทนเป็นข้าราชการประจำนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ ได้บัญญัติห้ามเช่นนั้นไว้ก่อนแล้วตามมาตรา ๒๔ และ ๒๕ และได้มีการปฏิบัติจริงตามรัฐธรรมนูญซึ่งผู้อ่านที่ปราศจากอคติสอบสวนได้ว่าระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ นั้นไม่มีพุทธสมาคมหรือสมาชิกสภาผู้แทนหรือรัฐมนตรีคนใดเป็นข้าราชการ

ประจำ ส่วนรัฐมนตรีที่แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ นั้น เรา
 ท่านที่ไม่หลงเชื่อคำโฆษณาที่เห็นกันอยู่แล้วว่าจอมพล ป. พิบูลสง-
 กรมเป็นนายกรัฐมนตรีโดยความไว้วางใจของรัฐสภาตามฉบับ ๒๔๙๒
 และหลายคนที่ไม่ใช่ นักวิชาการก็ยอมรับว่าผู้ยศเป็นจอมพลนั้น
 ดำรงยศนั้นเป็นประจำการตลอดไปโดยไม่ต้องปลดเป็นกองหนุนจึงรับ
 เงินเดือนตามยศจอมพลตลอดชีพ ฉะนั้นตามกฎหมายและตามการปฏิบัติ
 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ ทั้งในบทถาวรและบทเฉพาะกาลจึงเป็น
 อำมาตยาธิปไตย

ส่วนการที่บางคนโฆษณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ บัญญัติไว้
 ห้ามมิให้วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้จัดการ, กรรมการ, ที่
 ปรีกษา, ตัวแทน, ของห้างหุ้นส่วนหรือหน่วยราชการของรัฐเป็น
 ผู้ลงทุนหรือถือหุ้นส่วนข้างมากก็ด รับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมป-
 ทานหรือเป็นคู่สัญญาับรัฐอันมีลักษณะผูกขาดตัดตอนก็ด หรือไม่รับ
 เงินเดือนหรือประโยชน์ใดจากรัฐนอกจากเงินเดือนก็ด ๆ ล ๆ นั้น ข่า-
 พเจ้าขอให้ท่านผู้อ่านที่ปราศจากอคติโดยไม่หลงเชื่อคำโฆษณาข้าง ๆ
 โปรดพิจารณารายชื่อของวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนตามฉบับ
 ๒๔๙๒ นั้นอย่างละเอียดแล้วสอบสวนดูว่ามีผู้ใดบ้างที่รัฐสภาและ
 องคมนตรีรู้อยู่แล้วว่าได้ประโยชน์โดยฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวแล้ว

(๖) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ ถือตามแม่บทของฉบับ
 ๒๔๙๒ โดยมีวุฒิสมาชิกซึ่งสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกตั้งจากบัญชีขอ
 ถิ่นชงคณะองคมนตรีจัดทำขึ้นส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรจำต้องเลือก

บุคคลเท่าที่ปรากฏชื่อในบัญชีฉบับนี้ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ มีลักษณะอำมาตยาธิปไตย

ง. ในการพิจารณาบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ นั้น จำต้องแยกลักษณะของบทเฉพาะกาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ บทเฉพาะกาลที่นำไปสู่บทถาวรที่เป็นประชาธิปไตย กับบทเฉพาะกาลที่นำไปสู่ระบบอำมาตยาธิปไตย

(๑) บทเฉพาะกาลที่นำไปสู่บทถาวรที่เป็นประชาธิปไตย นั้นมีความจำเป็นในระยะหัวต่อระบบศักดินาที่เป็นมาช้านานหลาย ศตวรรษซึ่งมีซากตกค้างอยู่ กับระบบประชาธิปไตยที่เพิ่งเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประคับประคองระบบประชาธิปไตยให้ดำเนินก้าวหน้าต่อไปได้โดย ป้องกันมิให้ถูกแทรกซึมบั่นทอนจากระบบศักดินา

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีบทถาวร และบทเฉพาะกาลนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งแทนระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงเห็นชอบและพอพระราชหฤทัยมากดังปรากฏในคำแถลงของพระยามโนปกรณีย์ ๑ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๖ พ.ย. ๒๔๗๕ มีความตอนหนึ่งว่า ดังนี้

“ในการร่างพระธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ) นี้ อนุกรรมการได้ทำการ ติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจกล่าวได้ว่าได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอดในร่างที่เสนอมานี้ ได้ทุลเกล้าถวายและทรง เห็นชอบนั้น ไม่ใช่เพียงทรงเห็นชอบอย่างข้อความที่กรบบังคมทูล ขึ้นไป ยิ่งกว่านั้นเป็นทพอพระราชหฤทัยมาก ”

คำแถลงของประธานอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับบทเฉพาะกาลมีความอีกตอนหนึ่งว่าดังนี้

“ที่สมาชิก ๒ ประเภทแรกเพราะเหตุว่าเราพึงมีรัฐธรรมนูญขึ้น ความคุ้นเคยในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายทั่วถึง ฉะนั้นจึงให้สมาชิกประเภทซึ่งเห็นว่าเป็นผู้ที่คุ้นเคยการทำงานแล้วช่วยพยุงกิจการ ทำร่วมมือกันไปกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ที่ราษฎรเลือกขึ้นมา”

อุดมการณ์ของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ เป็นเรื่องของการ “ช่วยพยุง” ประชาธิปไตยให้ทรงตัวอยู่ได้แล้วก้าวหน้าต่อไป มิใช่เป็นการเอาประเภทที่ ๒ มา “ถ่วงอำนาจ” สถาผู้แทนราษฎร

ความจริงที่ประจักษ์จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ นั้นมิได้ยกมือให้ฝ่ายรัฐบาลเสมอไป คือได้ยกประโยชน์ของชาติเห็นส่วนตนและพวกพ้องในหลายกรณี อาทิได้ร่วมกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ในการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาลเรื่องความตกลงกับต่างประเทศ กำหนดโควตาขยางพารา อันทำให้รัฐบาลพหลฯ ต้องลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ, ลงมติข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เสนอซึ่งขัดแย้งกับความเห็นของรัฐบาล อันทำให้รัฐบาลพหลฯ ต้องลาออกตามรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้ร่วมกับประเภทที่ ๑ ลงมติคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ที่รัฐบาลพิบูลฯ เสนอขออนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และการจัดตั้งพุทธบรมมณฑล อันทำให้รัฐบาลพิบูลฯ ต้องลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ (ต่างกับวุฒิสมาชิกแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ ซึ่งแม้ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิตั้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎรให้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่วุฒิสมาชิกนั้นก็มีได้ตั้งข้อสังเกตเช่นนั้นไปยังสภาผู้แทน ทั้งๆ ที่วุฒิสมาชิกหลายคนนั้นนอกสภาว่ารัฐบาลพิบูลฯ บริหารประเทศไม่เป็นที่พอใจของราษฎร)

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๕ กำหนดวิธีเลือกตั้งวุฒิสมาชิกในวาระเริ่มแรกโดยองค์การเลือกตั้งประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น เพื่อให้มีวุฒิสภาขึ้นภายใน ๑๕ วัน เมื่อสิ้นวาระของวุฒิสมาชิกรุ่นแรกแล้วราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยทางอ้อม

(๒) บทเฉพาะกาลที่นำไปสู่ระบบอำมาตยาธิปไตย เช่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ ที่ยกยอวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๐ (ใต้ร่ม) ให้มาเป็นวุฒิสมาชิกฉบับ ๒๔๕๒ ด้วยเพื่อเข้าสู่ระบบถาวรของฉบับ ๒๔๕๒ ซึ่งวุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่ประธานองคมนตรีรับสนองฯ แต่งตั้งมิใช่เลือกตั้งโดยราษฎร บทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๑๑ มีลักษณะนำไปสู่ระบบอำมาตยาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

การร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๑. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ฉะนั้นการร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องดำเนินตามหลักสำคัญ ๒ ประการคือ

ประการที่ ๑ สารสำคัญของที่เป็นแม่บทซึ่งขึ้นอยู่กับรากฐานแห่งทัศนะของผู้ร่างกับสมาชิกสภาที่หน้าต้นบัญญัติ ขึ้นหัดในอภิสิทธิ์ชน หรือขึ้นหัดในปวงชน ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภานั้นมีทัศนะขึ้นหัดในอภิสิทธิ์ชน บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญก็มีสาระรักษาอำนาจและฐานะพิเศษของอภิสิทธิ์ชนไว้โดยตรงหรือแฝงไว้โดยทางปริยาย ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภานั้นมีทัศนะขึ้นหัดในปวงชน บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็กระจำจชัดแจ้งว่าเป็นประชาธิปไตยที่ถ่อมตีปวงชนเป็นใหญ่โดยไม่มีสิทธิพิเศษของอภิสิทธิ์ชนแฝงไว้

ผู้ใดอ้างว่าปวงชนชาวไทยมีอุปนิสัยปัจเจกนิยม (INDIVIDUALISM) ต่างกับมนุษย์ชาติอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นข้ออ้างร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยของปวงชนนั้นก็เป็นทัศนะเฉพาะตัวของผู้นั้น ๆ เอง เพราะมนุษยชาติตั้งแต่ปฐมกาลมีทัศนะประชาธิปไตย ซึ่งแม้จะถูกระบบทาสกับระบบศักดินา ซึ่งมีคติปัจเจกนิยมสมัยเก่าทำลายไป แต่ปวงชนก็ยังรักษาคติประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและทางทัศนะไว้ได้หลายประการ เช่น การร่วมมือกันลงแขกในการทำนา การสร้างโรงเรียนบ้านพักในชนบท และการประพฤติตามธรรมเนียมหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน ทศนะประชาธิปไตยที่เหลื่ออยู่นั้นเพิ่งจะสูญไปเมื่อไม่นานมานี้ภายหลังที่มีผู้เผยแพร่ความประเพณีต่าง ๆ ตามคติปัจเจกนิยมสมัยใหม่

ประการที่ ๒ รูปแบบของรัฐธรรมนูญอันเป็นเทคนิคแห่งวิธร่างกฎหมายทั่วไปซึ่งต้องนำมาใช้เป็นพื้นฐานแห่งการร่างรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายชนิดหนึ่งและในฐานะที่เป็นแม่บทสูงสุดแห่งกฎหมายทั้งหลาย

หลายท่านที่แม้ไม่เคยเรียนกฎหมายก็ย่อมสังเกตได้ว่า กฎหมายต่าง ๆ นั้นมีพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ไว้ซึ่งต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พระราชบัญญัติมิได้กำหนดระเบียบการเบ็ดเตล็ดหยาบหยาบไว้ แต่ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงบัญญัติวิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ฉะนั้นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของหลายประเทศจึงบัญญัติหลักสำคัญไว้โดยให้สภาซึ่งมีหน้าที่นิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ

๓.๒. วิธร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้ถือตามหลักวิธร่างกฎหมายของสยามซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายได้ดำเนินเป็นหลักมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ รัชกาลที่ ๖ และรัชกาลที่ ๗ ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้น หลักการแห่งวิธร่างนี้ได้ดำเนินต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๘๕ ดังปรากฏในคำแถลง

ของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณ ๙) ต่อสภาผู้แทนราษฎรและคำอธิบายของพระยาราชวังสัน ตามที่ข้าพเจ้าได้อ้างไว้ในข้อ ๒.๓. ข. นั้นแล้ว คือพระยามโนปกรณ ๙ (เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาก่อนแล้วหลายปี) กล่าวเป็นใจความว่าเรื่องใดเป็นธรรมเนียมประเพณีที่รู้กันอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ให้หยาบๆ และพระยาราชวังสัน (ผู้เคยร่วมกับพระยามโนปกรณ ๙ ไปเฝ้ารับพระราชกระแสจากพระปกเกล้า ๙) กล่าวเป็นใจความว่าตามความคิดเดิมในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นประสงค์ไม่ให้ยาวเกินไป วิธีร่างตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ๙ เรื่องใดควรรวมเป็นมาตราเดียวกันได้ก็เขียนไว้เป็นมาตราเดียว แต่สิ่งสำคัญจำต้องมีตัวบทเป็นประชาธิปไตยให้ครบถ้วน

ข้าพเจ้าขอย้อนกล่าวถึงวิธีร่างกฎหมายตามหลักของรัชกาลที่ ๕, ๖, ๗ นั้นถือหลัก ๒ ประการ คือ

ก. ต้องมีตัวบทกระตัตรัดไม่ฟุ่มเฟือย ผู้สนใจอาจเทียบดูได้ว่าการร่างประมวลกฎหมายสยามซึ่งตามข้อตกลงกับนานาประเทศนั้นฝ่ายสยามจะต้องร่างให้เป็นทพอใจแก่ประเทศที่มีอำนาจพิเศษในทางศาล เพื่อฝ่ายเขาจะได้ยอมถือตามประมวลกฎหมายของเราและยอมยกเลิกอำนาจศาลกงสุล, ศาลต่างประเทศ (INTERNATIONAL COURT) ศาลคดีต่างประเทศ (FOREIGN CAUSE COURT) ดังนั้นกรมร่างกฎหมายของเราจึงจำต้องอาศัยประมวลกฎหมายของต่างประเทศเป็นหลัก ประกอบกับกฎหมายสยาม ในบรรดาประมวลกฎหมายต่างประเทศนั้นก็มีประมวลกฎหมายฝรั่งเศสด้วย แต่ฝ่ายกรมร่างกฎหมายของเรานั้นถือ

หลักวิธีร่างโดยกระทัดรัด ไม่มีมากมายหลายมาตราให้พิมพ์เพื่อจะประหยัดจำนวนมาตราได้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมี ๒๒๘๑ มาตรา ประมวลกฎหมายพาณิชย์ฝรั่งเศสมี ๖๔๘ มาตรา รวม ๒ ประมวลนี้มี ๒๙๒๙ มาตรา กรมร่างกฎหมายของสยามจัดร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมกันเป็นประมวลเดียว มี ๑๗๕๕ มาตราซึ่งประหยัดจำนวนมาตราลงได้เกือบกว่าครึ่งหนึ่งซึ่งนานาประเทศที่มีสิทธิพิเศษในทางศาลได้ยินยอมให้ศาลต่างประเทศและศาลคดีต่างประเทศวินิจฉัยคดีตามประมวลกฎหมายสยาม

ข. ภาษาที่ใช้ในการร่างนั้นต้องพยายามใช้ถ้อยคำที่สามัญชนสามารถเข้าใจได้ให้มากที่สุด แต่เนื่องจากเราจำเป็นต้องบัญญัติข้อกำหนดขึ้นใหม่หลายประการเพื่อให้เหมาะสมแก่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใหม่ และตามเชิงประมวลกฎหมายต่างประเทศ ฉะนั้นเมื่อคำไทยที่มีอยู่แต่ก่อนไม่เพียงพอก็ต้องคิดคำใหม่ในภาษาไทยขึ้น ถ้าหากมีเรื่องใดที่หาคำไทยได้เหมาะสมโดยไม่ต้องตั้งศัพท์ใหม่ เราก็ใช้คำไทยนั้น เช่น คำอังกฤษ USUFRUCT หรือฝรั่งเศส USUFRUIT ในร่างประมวลแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๔ นั้นเดิมมีผู้เสนอว่าให้ตั้งศัพท์ไทยขึ้นใหม่ว่า “สิทธิกลบนา” แต่ในที่สุดกรรมการร่างกฎหมายส่วนมากตกลงตามที่มีผู้เสนอให้ใช้คำไทยว่า “สิทธิเก็บกิน” (หมายถึงสิทธิของบุคคลหนึ่งที่มีสิทธิครอบครองที่ดินของอีกคนหนึ่งและสามารถเก็บดอกผลจากที่ดินนั้น) ฯลฯ

๓.๓. โดยอาศัยตามหลักการวิธีร่างกฎหมายดังกล่าวข้างบนนี้ ผู้สนใจที่ไม่ตั้งคดีอุปทานซึ่งต้องการศึกษาหาสัจจะ ก็อาจดูตัวบทของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้เป็นตัวอย่าง

ก. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ มี ๓๕ มาตราซึ่งบรรจุข้อความไว้เป็นครั้งแรกในสยามว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลายและมีบทบัญญัติว่าด้วย กษัตริย์, สถาปัตถนราษฎร, คณะกรรมการราษฎร, ศาล พอแก่การเป็นระบบการเมืองประชาธิปไตยในระยะหัวต่อระหว่างระบบศักดินาที่เป็นมาหลายพันปี กับระบบประชาธิปไตยซึ่งเพิ่งเกิดขึ้น ส่วนสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคและสิทธิประชาธิปไตยทั้งทางการเมือง, ทางเศรษฐกิจและทัศนะประชาธิปไตยนั้น ได้ใช้วิธีทำให้หลัก ๖ ประการเป็น “ปฏิญญา” (DECLARATION) ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎบัตร” (CHARTER) ดังกล่าวแล้วในข้อ ๒.๓. ข.

ถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญนั้นก็พยายามใช้คำไทยที่มีอยู่ก่อนธรรมนูญนั้นเพื่อสะดวกแก่มวลราษฎร

ข. รัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มี ๖๘ มาตรา โดยมีบทบัญญัติประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้นแต่ก็ไม่เขียนไว้เพื่อประโยชน์ใดที่รวมเป็นมาตราเดียวกันได้ก็ไม่แยกเป็นรายมาตรา

ค. รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ซึ่งมี ๒ ส่วนนั้นจำเป็นต้องมีมาตราเพิ่มขึ้นเท่าที่จำเป็นแก่การต้องมี ๒ ส่วน รวมแล้วฉบับนี้มีเพียง ๕๖ มาตรา

๓.๔. ตั้งแต่รัฐประหาร ๙ พ.ย. ๒๔๙๐ เป็นต้นมาจนถึงขณะนี้ข้าพเจ้าเขียนบทความ หลักการแห่งรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนจากวิธีของรัชกาลที่ ๕, ๖, และ ๗ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ มี ๑๘๘ มาตรา และร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ มี ๒๒๔ มาตรา

ก. ถ้าหากรัฐธรรมนูญใหม่มีความจำเป็นต้องเขียนเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บกพร่องอยู่ก็สมควรมาตราเพิ่มขึ้น แต่ถ้ามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แล้วก็ไม่ควรแยกเป็นรายมาตราหรือเพิ่มข้อความให้ฟุ่มเฟือย เช่น

รัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเอง เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธินิยมใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเอง เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

ท่านผู้อ่านย่อมสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ มาตรา ๑๓ นั้นต่างกับของฉบับ ๒๔๗๕ เพียงคำเดียวคือฉบับ ๒๔๗๕ เขียนไว้ว่า “ลัทธิใด ๆ” ส่วนฉบับ ๒๔๘๕ เขียนว่า “ลัทธินิยมใด ๆ” ซึ่งเป็นการทำให้มีความชัดเจนโดยไม่ฟุ่มเฟือย

ส่วนฉบับ ๒๔๘๒ มาตรา ๒๘ มีความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเอง เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคก่อน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น ”

ท่านผู้อ่านย่อมสังเกตได้ว่าฉบับ ๒๔๙๒ ได้เพิ่มคำว่า “ นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา ” โดยตัดคำว่า “ ลัทธิใด ๆ ” ตามฉบับ ๒๔๗๕ และคำว่า “ ลัทธินิยมใด ๆ ” ตามฉบับ ๒๔๘๕ ออกไป อันเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือลัทธิใด ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและการมีทัศนคติตามลัทธินั้น ครั้นแล้วก็ได้เพิ่มข้อความขึ้นใหม่ในวรรค ๒ ซึ่งทำให้มีความยืดหยุ่นโดยไม่จำเป็นซึ่งดูประหนึ่งว่าชนชาวไทยได้สิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนามากขึ้นกว่าฉบับ ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๘๕ อันเป็นการจະเริงแสดงให้ผู้อ่านเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ เป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าฉบับก่อน ๆ แต่สามัญชนที่ไม่มีอคติ แม้จะมีไข่มุกกฎหมายก็ย่อมเห็นได้โดยไม่ยากเลยว่า การที่ฉบับ ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๘๕ บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาที่ย่อมหมายถึงนิกายต่างๆ และลัทธินิยมในทางศาสนาด้วย มิฉะนั้นจะเขียนว่า “ เสรีภาพบริบูรณ์ ” ด้วยเหตุใด

ฉบับ ๒๔๙๒ ยังใช้วิธีเอาหน้าท้ของชนชาวไทยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๘๕ เขียนไว้รวมเป็นมาตราเดียวมากระจายออกเป็นหลายมาตรา เช่น ฉบับ ๒๔๗๕ มาตรา ๑๕ และฉบับ ๒๔๘๕ มาตรา ๑๖ บัญญัติข้อความตรงกันไว้ในมาตราเดียวว่า

“บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมายและมีหน้าที่ป้องกันประเทศ
ช่วยเหลือราชการโดยทางเสียภาษีและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและโดยวิธี
การตามกฎหมายบัญญัติไว้”

แต่ฉบับ ๒๔๕๒ ได้นำเอาข้อความที่ตรงกับฉบับ ๒๔๓๕ และ
ฉบับ ๒๔๔๕ ซึ่งเขียนไว้เพียงมาตราเดียวนั้นมากระจายออกเป็น ๕ มาตรา
คือ

“มาตรา ๔๖ บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ
มาตรา ๔๗ บุคคลมีหน้าที่บรรเทาความทุกข์ทรมานตามกฎหมายบัญญัติ
มาตรา ๔๘ บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมาย
มาตรา ๕๑ บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร ตามกฎหมายบัญญัติ
มาตรา ๕๒ บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือราชการตามกฎหมายบัญญัติ”
นิสิต นักศึกษา นักเรียนและราษฎรคงได้ยินและได้อ่านบทความ
ของบางคนที่นิยมชมชอบรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ โหมโฆษณาว่าการ
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ แล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ เป็น
ประชาธิปไตยที่สุดกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดที่สยามเคยมีมา ครั้นแล้ว
รัฐบาลก็ได้มอบให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ ถือเอา
ฉบับ ๒๔๕๒ เป็นแบบฉบับ คณะกรรมการได้ร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอ
รัฐบาล รัฐบาลได้แก้ไขข้อความส่วนอื่น ๆ บ้างเล็กน้อยเสร็จแล้วนำ
เสนอสภานิติบัญญัติ ก็ปรากฏว่าร่างฉบับ ๒๕๑๓ มีข้อความตรงกัน
หลายประการกับฉบับ ๒๔๕๒ อาทิว่าฉบับ ๒๕๑๓ มาตรา ๒๕ ตรง
กับฉบับ ๒๔๕๒ มาตรา ๒๘ และร่างฉบับ ๒๕๑๓ มาตรา ๕๓, มาตรา ๕๔,
มาตรา ๕๕, มาตรา ๕๗, และมาตรา ๕๘ ตรงกับฉบับ ๒๔๕๒ มาตรา ๔๖,

๔๗, ๔๘, ๕๑, ๕๒ ดังกล่าวข้างบนนั้นที่ได้กระจายความทลบบ ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๘๘ เขียนไว้เป็นมาตราเดียว

๓.๕. นิสิต นักศึกษาแห่งสถาบันที่มีการสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญคงจะได้ศึกษากันมาบ้างเป็นความรู้เบื้องต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญของหลายประเทศนั้นได้บัญญัติข้อความที่เป็นหลักสำคัญว่าด้วยระบบการเมืองประชาธิปไตยอันเป็นโครงเบองบนของสังคมและสิทธิกับหน้าที่ประชาธิปไตยของพลเมืองให้ครบถ้วนสมบูรณ์โดยเขียนอย่างกระตัดรัดเพื่อเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลาย มิใช่เขียนฟุ่มเฟือยเป็นระเบียบปลีกย่อยเสียเอง จึงมีบทให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบการปลีกย่อยให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ประดุจพระราชบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ดังนั้นถ้าหากรัฐธรรมนูญใดมีรัฐสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ตราญญูรเลือกตั้งชน ปวงชนก็ไว้วางใจได้ว่าผู้ตราญญูรเลือกตั้งให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนราษฎรนั้นจะต้องลงมติตราพระราชบัญญัติ, กฎบัตร, ปฏิญญา วางระเบียบตามกฎหมายให้เป็นไปสมความต้องการของปวงชน

แต่ถ้ารัฐสภาอันประกอบด้วยวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหรือองคมนตรี พระราชบัญญัติ, กฎบัตร, ปฏิญญาก็จะออกมาไม่ตรงกับประสงค์ของปวงชน ฉะนั้นรัฐธรรมนูญตามระบบปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จำต้องเขียนรายละเอียดไว้ให้มากพอแก่การป้องกันมิให้วุฒิสมาชิกที่ราษฎรมิได้เลือกตั้งชนมานั้น ดำเนินการ

ลงมติเพื่ออภิสิทธิ์ชน แต่มิใช่เอาความที่ควรเขียนเป็นมาตราเดียวกัน
ได้นั้นมากระจายออกเป็นหลายมาตรา

๓.๖. ข้าพเจ้าได้ให้ข้อสังเกตไว้ในข้อ ๒.๓. ก. แล้วว่า
ปวงชนซึ่งมีอำนาจสูงสุดอาจถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ ถ้าขัดต่อกฎ-
บัตรและปณิญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งสยามเป็นภาค บัดนี้ข้าพเจ้า
ก็ยังมีข้อสังเกตให้ผู้ร่างและสภาซึ่งมีหน้าที่นับัญญัติระมัดระวังไว้อีกว่า
ภายในตัวบทของรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติขึ้นนั้น ไม่ควรมีบทบัญญัติที่
เป็นโมฆะเพราะขัดต่อมาตราอันเป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญนั่นเอง
เช่นรัฐธรรมนูญ ๒๔๕๒ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้ง
ก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

มาตรานี้เป็นหลักสำคัญของสิทธิเสมอภาคระหว่างชนชาวไทย
ถ้านำไปประยุกต์แก่สิทธิออกเสียงของราษฎรในการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนแล้ว ราษฎรคนหนึ่งก็ต้องมีสิทธิหนึ่งเสียงเสมอเหมือนกัน
ทั่วราชอาณาจักร แต่มาตรา ๘๖ ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียง โดยวิธี
รวมเขตจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗ คือถ้าจังหวัดใดมี
ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนใน
จังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้
มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นหนึ่งคนต่อราษฎร
ทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพัน
หรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น ผลก็คือราษฎรแห่งจังหวัดที่มี
ผู้แทนได้หลายคนมีสิทธิออกเสียงได้หลายเสียง ส่วนราษฎรในจังหวัด

ที่ผู้แทนได้คาดเดาไว้มีสิทธิเพียงหนึ่งเสียง ก็จะต้องถือว่ามาตรา ๘๖ กับมาตรา ๘๗ เป็นโมฆะ เพราะขัดต่อหลักการสำคัญตามมาตรา ๒๗ และย่อมทำให้กฎหมายเลือกตั้งที่ออกตามความในมาตรา ๘๖ และ ๘๗ เป็นโมฆะไปด้วย

อันที่จริงวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนโดยวิธีรวมเขตนั้น ก็เพิ่งบัญญัติขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๐ (ใต้ร่ม) ซึ่งเป็นความดำริของคณะรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๕๐ ซึ่งประกอบด้วยจอมพล ป. พิบูลสงคราม, จอมพลสฤษดิ์, จอมพลถนอม จอมพลประภาส กับพวก ที่รวมและให้การสนับสนุนรัฐประหารนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ และรัฐธรรมนูญต่อๆ มารวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ ก็ดำเนินการตามวิธีการที่ตรงกันกับจอมพลทั้ง ๔ และรัฐประหารนั้น

ข้าพเจ้าได้เขียนชี้แจงไว้ในหลายบทความ รวมทั้งได้ส่งจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี เพื่อให้แจ้งแก่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วถึงความไม่ถูกต้องตามหลักการแห่งความเสมอภาค แต่ความปรากฏว่า มาตรา ๑๑๒ แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ คงถือหลักการเลือกตั้งโดยรวมเขตในจังหวัดที่มีพลเมืองมากจะแตกต่างกับฉบับ ๒๔๕๐ และฉบับ ๒๔๕๒ ก็เพียงแต่ว่า ในร่างฉบับ ๒๕๑๗ นั้นแทนที่จะถือเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ ที่มีพลเมืองมากเป็นเขตเลือกตั้งรวมเหมือนรัฐธรรมนูญแม่บท แต่ได้แยกจังหวัดที่มีพลเมืองมากแบ่งออกเป็นเขตละ ๒ หรือ ๓ คน ซึ่งก็มีลักษณะเป็นการรวมเขตนั่นเอง มิใช่เขตหนึ่งต่อผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง จึงขัดต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคซึ่งมาตรา ๒๗ แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗

กล่าวไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน” ฉะนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมเขตแห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ และกฎหมายเลือกตั้งที่จะตามมาจึงเป็นโมฆะ

ส่วนเหตุที่ผู้สนับสนุนวิธรรวมเขตการเลือกตั้งในจังหวัดที่มีพลเมืองมากกว่านั้นอ้างว่า ถ้าหากมีการแบ่งเขตโดยให้เขตหนึ่งมีผู้แทนได้คนเดียว ก็เกรงว่าราษฎรจะเลือกนักเลงเข้ามาในสภานั้น ข้าพเจ้าก็ได้ชี้แจงไว้ในหลายบทความแล้วว่า เราต้องเชื่อว่าราษฎรมีสติปัญญาพอที่จะเลือกคนดีไม่ใช่เลือกนักเลง อีกประการหนึ่งมีหลายสิบจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ก็ไม่ปรากฏว่าราษฎรของจังหวัดเหล่านั้นได้เลือกนักเลงเป็นผู้แทน

บางคนอ้างว่า ถ้ามีการแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้คนหนึ่งก็เกรงว่า คนมีเงินทองจะเอาเงินเข้าหุ้มหาคะแนนเสี่ยง ถ้าถูเหตุนี้แล้ว ความเสมอภาคระหว่างจังหวัดต่างๆ ก็ไม่มี เพราะอีกหลายสิบจังหวัดมีผู้แทนได้อย่างจังหวัดละ ๑ คน เหตุใดร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่ป้องกันคนมีเงินเอาเงินไปหุ้มหาคะแนนเสี่ยงสำหรับจังหวัดที่มีผู้แทนได้คนเดียวด้วย ข้าพเจ้าเห็นว่าเราต้องป้องกันคนมีเงินหุ้มหาคะแนนเสี่ยงเสมอเหมือนกันทุกจังหวัดโดยมีพระราชบัญญัติและวิธีการอื่นๆ ไม่ใช่วิธีเขียนบทบัญญัติอันเป็นโมฆะไว้ในรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งๆ จะจ่ายเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และมีบทลงโทษไว้จริงอยู่ วิธีนี้อาจมีคนหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ แต่กฎหมายอื่นๆ ที่เขียนไว้ก็อาจมีคนหลีกเลี่ยงได้ แต่ผู้ทำผิดถูกจับก็จะถูกลงโทษ จึงเป็น

ประโยชน์ดีกว่าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ถ้าเราเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของประเศอื่นน้อยไป เราก็อาจกำหนดโทษผู้ทุ่มเงินหาคะแนนเสียงในประเทศไทยไว้ให้หนัก และขยายอายุความในการร้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งออกไปให้นานที่สุด เพื่อให้ราษฎรและผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาสืบสวนเอาตัวผู้กระทำความผิดแทนที่จะกำหนดเวลาไว้สั้นมากในการร้องขอให้เพิกถอนการสมัคร และวิธีอื่นใดที่ผู้ต้องการความเป็นประชาธิปไตยจะได้ช่วยกันคิด

ผู้สนับสนุนวิธีรวมเขตบางคนเห็นว่า ถ้าเขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้เพียงคนเดียวแล้ว ก็เป็นแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งชนิดที่ผู้ใดได้คะแนนสูงสุดก็ชนะเด็ดขาดไปแต่คนเดียว ตามที่นักเล่นการพนันว่า “วิน” ประตูเดียวเท่านั้น แต่ถ้ามารวมเขตเช่นเขตละ ๓ คน ผู้สมัครคนใดถึงแม้จะไม่ได้คะแนนสูงสุดเป็นที่นั่ง แต่ได้คะแนนรองเป็นที่สองหรือที่สาม ก็มีโอกาศได้รับเลือกเป็นผู้แทน ประดุจที่นักการพนันมาเรียกว่า “เฟลสท์” รวมความว่าในกรณีเขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้สามคนก็มทั้ง “วิน” และ “เฟลสท์” ขำพเจ้าเห็นว่าเราไม่ควรเอาวิธีเล่นการพนันมามาใช้แก้วิธีเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งผู้แทนครั้งก่อน พ.ศ. ๒๔๕๐ ก็ใช้วิธีแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวซึ่งได้เคารพต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคระหว่างราษฎรทั่วราชอาณาจักร

ชานกรุงปารีส

๑๑ พฤษภาคม ๒๔๖๓

วิธีเลือกตั้ง

พิมพ์ที่โรงพิมพ์นิติเวชย์ ข้างท่าถ้ำการ ป.ท. หน้าพระลาน
หน้าประตูวิเศษไชยศรี กรุงเทพมหานคร โทร. ๒๒๓๗๔๒
เอิบทิพย์ วิชัยลักษณ์ เจ้าของ ผู้จัดการ และผู้พิมพ์โฆษณา ๒๕๑๗

พิมพ์ที่โรงพิมพ์สันติเวชย์ ข้างที่ทำการ ป.ท. หน้าพระลาน
หน้าประตูวิเศษไชยศรี กรุงเทพมหานคร โทร. ๒๒๓๗๔๒
เอิบทิพย์ วิชัยลักษณ์ เจาบอง ผู้จัดการ และผู้พิมพ์โฆษณา ๒๕๑๗